

# Netværksstyring af e-government<sup>1</sup>

**Karl Löfgren**

Lektor, Ph.D., Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet

## 1. Indledning

Siden midten af 1990'erne har en af de overordnede målsætninger vedrørende digitalisering af offentlig information og service i Danmark, såvel som i udlandet, været en ambition om at integrere forskellige offentlige myndigheder og organisationers informationssystemer. Under overskrifter som integreret forvaltning, *one-stop-shops*, *24/7 agencies* m.v. har man varslet om nye tider, hvor borgere såvel som virksomheder nemmere skal få adgang til relevant og brugerrettet (f.eks. livsfaserettet) information og tjenester fra den offentlige forvaltning, uden at der fra borgernes side skal kræves indgående kendskab til forvaltningens opbygning og organisering. Hvis dette mål skal indfries kræves det, at man nedbryder de traditionelle vertikale og horisontale administrative grænser, og får forskellige aktører til at samarbejde, koordinere og integrere deres systemer (Kernaghan 2007).

Hvis man studerer den internationale forskning om denne revolutionerende omvæltning af digital sammenbinding af forvaltningen, kan man konkludere, at der er en hel del områder, der ikke er berørt forskningsmæssigt. Det kan primært skyldes at e-government som forskningsfelt generelt er tyndt befolket af politologer og forvaltningsforskere, hvorimod at forskere fra disciplinen informatik (på engelsk: *Information Systems*) efterhånden sidder meget tungt på feltet. Denne disciplin besidder en fordel i forhold til bedre at analysere og forstå feltet udfra et ledelsesperspektiv, og til bedre at forstå samspil mellem teknologi, organisation og ledelse generelt. Men udbredelsen af denne disciplin har også nogle ulemper i forhold til forståelse af de mere politologiske sider af e-government – primært af tre grunde. For det første har der været en stærk slagside til de rent tekniske aspekter af integrationen af IT i offentlige myndigheder, mens de politiske aspekter af selve processerne har været fravæ-

rende (Dunleavy et al. 2006). Problemet med den teknisk fokuserede litteratur (se f.eks. Traumüller & Wimmer 2004; Klischewski 2004), er, at selvom den er stærk i analyser af tekniske forhindringer, (f.eks. fælles semantik og standarder så forskellige myndigheders systemer kan kommunikere med hinanden), ser den bort fra interorganisatoriske barrierer i form af forskellige myndigheders divergerende politiske prioriteringer, ledelse, kulturer og interesser. For det andet betragter man stadig implementeringsprocesser af nye IT-systemer som primært vertikale processer, selvom man accepterer at de kan være både top-down og bottom-up (se Heeks 2006). Således bliver implementering et spørgsmål om hierarkisk ledelse, og man glemmer at den store udfordring med myndigheds-overgribende integration af IT, ikke udelukkende kan tilskrives ringe overholdelse af ledelsesbeslutninger eller frontmedarbejderes værdier, men ofte det forhold at få selvstændige aktører, som ikke nødvendigvis ønsker at samarbejde horisontalt, skal samarbejde. For det tredje vil tekniske synsvinkler ofte se bort fra spørgsmålet om, hvilke værdier der egentlig styrer forandringer og reformer i forvaltningen. Det lidt specielle ved diskussionen omkring e-government er, at udviklingen både bliver beskrevet som et eksempel på, hvordan New Public Management (NPM) som en styringsdoktrin vinder indpas i forvaltningen (se f.eks. Bellamy and Taylor 1998), og samtidig ses digitaliseringen som et alternativ til den fragmentering af forvaltningen som NPM står for (Dunleavy et al. 2006). Uanset hvem der har ret, kan vi konkludere, at integrationen af offentlige IT-systemer er et spørgsmål om politiske værdier og legitimitet, og ikke "kun" er et administrativt og teknisk spørgsmål.

Digitalisering af offentlig forvaltning er i mange henseender et godt eksempel på netværksstyring, hvor forskellige formelt uafhængige, men i praksis gensidigt

afhængige, aktører i samarbejde udvikler fælles IT-løsninger (se mere nedenfor). Historisk set har både initiering og implementering af digital forvaltning (tidligere EDB i den offentlige sektor) været styret gennem styringsnetværk. Årsagerne er mange, men nogle er mere fremtrædende end andre. For det første er tankerne omkring informationssamfund m.v. blevet koblet til mere overgribende fremtidsrettede diskussioner omkring samfundet, hvorfor man har set det nødvendig, at indtage et bredere spektrum af samfundsaktører (Jæger og Löfgren 2010). For det andet har inkorporeringen af berørte interesser, eller "stakeholders", inklusiv private aktører (i form af f.eks. leverandører af hard/software og infrastrukturer, konsulentbistand, kompetenceudvikling m.v.), været stigende gennem årene. Ligeledes er hele området IT og digitalisering gennemsyret af projektledelsesfilosofi, hvor "projektet" er knyttet til et netværk af aktører som sammen designer og implementerer et fælles system. For det tredje har digitaliseringen af det offentlige nok ikke haft den store bevågenhed fra ledelsens side i offentlige organisationer. Implementering af IT foregår for det meste udenom de hierarkiske kommandoveje, vi ellers traditionelt forbinder offentlige organisationer med. Sidst, men ikke mindst, kan vi se, at imens målsætningen med digitaliseringen har været at integrere og samordne forskellige myndigheder og kommuners information, kommunikation og serviceydelser, så har administrative og funktionelle grænser (både horisontale og vertikale) bremset disse ambitioner. I de nordiske lande spiller f.eks. det lokale selvstyre gennem kommuner en betydelig rolle. Hvis e-government skal give mening, kræves det, man får kommunerne med "på vognen", både med hensyn til at spare på ressourcer, og for undgå duplikering af den information og de tjenester, man tilbyder. Skabelse af netværk med deltagere fra forskellige myndigheder og kommuner, anses i den sammenhæng for en måde at integrere arbejdet med digitalisering. At netværksstyring også står meget centralt i digitaliseringsambitionerne i udlandet viser forskning fra forskellige lande som f.eks. USA (Fountain 2001), Storbritannien (Bellamy 2002), Frankrig (Acaud & Lacel 2003), Sverige (Löfgren 2007), men også i Danmark (Jensen & Kähler 2006; Jæger & Löfgren 2010).

I denne artikel søges det på baggrund af en teoretisk forforståelse af, hvad netværksstyring er, at systematisere den måde man "oppefra" (typisk centrale statslige aktører i regeringer) strategisk agerer i forhold til at opnå målsætningerne om en bedre integreret digital forvaltning. Heri ligger et normativt/præskriptivt ideal om det demokratiske formålstjenlige i at styre netværk indenfor e-government (også benævnt metastyring). Den teoretiske diskussion vil blive eksemplificeret ved nordiske illustrationer fra

andre empiriske studier af e-government. I det følgende afsnit (2) præsenteres begrebet netværksstyring. De fire resterende afsnit beskriver fire forskellige former styring af netværk. Afslutningsvis diskuterer artiklen, hvordan denne optik kan bruges til bedre at forstå både effektivitet og legitimitet af e-government.

## 2. Netværksstyring

Netværksstyring stammer fra den politologiske diskussion af begrebet "governance", som fra 1990'erne har været udgangspunkt for en ny måde at betragte offentlig styring på (se f.eks. Rhodes 1997; Scharpf 1997; Jessop 2003). Jeg vil ikke her gennemgå hele den omfattende diskussion og litteratur, der foreligger (se Sørensen & Torfing 2005 for en dansk fremstilling af begrebsafklaringer og teoridannelser). De fleste politologer anerkender, at den forestilling, der ligger indlejret i et politisk selvbillede med den parlamentariske styringskæde i centrum (Olsen 1978), ikke er i overensstemmelse med praksis i dag. Ifølge meget af governance forskningen er der en række fordele i netværksstyring som f.eks. mere fleksibel koordination af tværsektorielle spørgsmål, mindsket modstand mod reformer blandt involverede aktører, deling af ressourcer som f.eks. personale, viden og andet (cf. Kooiman 2002; Peters and Pierre 2000). Til forskel fra en række af de tidligere forfattere (se f.eks. Rhodes 1997), så har governance-forskningen bevæget sig væk fra den tidligere forestilling om governance som noget væsensforskelligt fra hierarki. De to styringsforestillinger opererer parallelt, og forholdet mellem dem er i praksis mere komplekst end de oprindelige teoretiske forestillinger.

Selvom der er en række potentielle fordele i netværksstyring, så løser det ikke i sig selv problemerne med manglende koordination, og med en fragmenteret forvaltning. Det faktum at netværk opererer selvstændigt, er både deres styrke og svaghed. Blandt svaghederne ligger en usikkerhed, hvorvidt netværkene producerer en effektiv opgaveløsning, og ikke mindst et problem vedrørende demokratisk legitimitet, da netværkene ikke er demokratisk forankrede. I den forbindelse har begrebet om metastyring fremkommet som et sæt af styringsredskaber, som regeringer kan benytte for bedre at styre netværk, uden at det for den sags skyld påvirker de fordele, der ligger i netværksstyring. I diskussionen om metastyring peges der på fire forskellige former af metastyringsredskaber (se f.eks. Sørensen 2007; Sørensen & Torfing 2011). For det første *konstitutionel* og *institutionel designstyring* via forskellige former af overordnet regulering, eksempelvis i form af finansielle budgetter, fastsættelse af procedurer og standarder, og andet der regulerer selvstyring. For det andet, *politisk rammestyring* hvor selve kommunikationen af formål med selvstyring, ressourcetildeling, og evalu-

eringskriterier og andre typer af benchmarks, tydeliggør rammerne. For det tredje, *processtyring*, hvorigennem man faciliterer netværksprocesserne, og således reducerer konflikter og mindsker omkostningerne for deltagerne. Endelig, kan metastyring optræde i form af *direkte deltagelse* i selvstyringen, hvor man gennem direkte nærvær påvirker de diskursive rammer, og giver energi til samarbejdet. Disse fire former kan også anskues på de to dimensioner stærk – svag intervention, og som direkte (hands-on) – indirekte (hands-off) interaktion, hvilket kan ses i tabellen nedenfor.

Nedenfor vil disse fire former blive nærmere beskrevet hver for sig, sammen med empiriske eksempler på hvordan man har prøvet at metastyre e-government.

### 3. Metastyring gennem konstitutionel og institutionel rammestyring

Et første redskab, der står til rådighed for f.eks. en regering, er at afgrænse de politiske vilkår og økonomiske ressourceramper, der giver autonomi til netværksstyring. Ved at regeringen italesætter de underliggende politiske værdier, skabes rammer for, hvad netværket skal beskæftige sig med, og ambitionsniveauet fastlægges dermed. Det er i store træk ikke anderledes end moderne markeds-mæssig mål- og resultatstyring; indenfor nogenlunde frie ressourceramper, det vil sige administrative ressourcer, som netværkene selv kan opnå ud fra på forhånd givne fastlagte mål. I mange henseender er italesættelsen af politiske målsætninger og adgang til ressourcer for netværkene tæt sammenbundne. Så længe netværkene arbejder i overensstemmelse med de overordnede politiske mål, og ikke overskrider de økonomiske ressourceramper, er netværkenes autonomi i farezonen. Man kan sige at denne type af metastyring foregår i det som Fritz Scharpf kalder "hierarkiets skygge" (Scharpf 1994:40). Denne type af begrænset og passiv styring foregår gennem en funktionel arbejdsdeling mellem metaguvernøren og netværkets medlemmer.

Hvis vi vender blikket mod e-government, handler det i særdeleshed om at kommunikere grænser for det ellers selvorganiserede netværk og bevilge ressourcer til netværkenes aktiviteter. Udgangspunktet for e-government er dog, måske til forskel fra mange andre sektorer, at arbejdsfeltet ikke er givet på forhånd, men er politisk konstrueret, hvilket gør netværkets arbejde til et diskussions-

spørgsmål. I denne artikel præsenteres tre underformer af denne form af metastyring: a) den interne selvforståelse og målsætning blandt deltagerne selv, b) ansvarliggørelse af deltagerne i netværkene, og c) en fælles evolutionær forståelse blandt deltagerne.

Med hensyn til den første form, så er e-government, både i Danmark og i udlandet, efterhånden næsten blevet synonymt med modernisering af den offentlige forvaltning. Selvom det måske kan synes banalt, så er det af afgørende betydning at deltagere i forskellige typer af offentlige styringsnetværk sætter e-government højest på den politiske dagsorden, og deler synspunktet at offentlig information og service skal integreres. Det er noget, der typisk kan aflæses i offentlige policy-dokumenter, hvor man tydeligt betoner disse målsætninger. Bare for at tage et eksempel fra den seneste danske digitaliseringsstrategi:

De fælles digitale løsninger, som staten, regioner og kommuner har udviklet og stadig udvikler sammen, skal være den helt naturlige platform for myndighedernes digitaliseringsindsats. Den enkelte offentlige myndighed eller institution skal ikke udvikle egne systemer på områder, hvor der allerede findes gode fælles løsninger (Regering et al. 2011:7).

Den anden del af institutionel design handler om måden, man ansvarliggør deltagerne i netværkene på, både med hensyn til en forventning om koordinering, og med hensyn til arbejdsdeling mellem metaguvernør (eller regering) og de aktører der forventes at implementere politikken. For at tage to ældre citater fra henholdsvis Sverige og Danmark (på engelsk):

In general terms, Project e-Government will create a common framework and support cross-cutting co-operation, but the realization of specific gains will require the involvement and commitment of individual public authorities across the boundaries of sectors and levels of authority throughout the public sector (Den Digitale Taskforce 2004: 10).

[The Government's] assessment is that the 24/7 Agency must, through its choice and implementation of service channels and electronic services, become part of the larger

Tabel 1. Forskellige typer af metastyring

Metastyringsformer	Indirekte ("Hands off")	Direkte ("Hands on")
Passiv	Konstitutionel og institutionel designstyring	Politisk rammestyring
Aktiv	Processtyring	Direkte deltagelse

context that is central e-government. This calls for voluntary collaboration between agencies or Government-led development and strategy throughout the central public administration (Statskontoret 2000:11).

Ydermere kan vi konkludere i de strategiske overvejelser for e-government, at der foreligger en eksPLICIT målsætning om fuldt integrerede elektroniske tjenester, således at "danskerne oplever en offentlig sektor der arbejder digitalt sammen" (Regeringen et al. 2011:3). Et forhold der yderligere forener mange landes strategier er, hvad vi kan benævne et evolutionært perspektiv på digital forvaltning. Det handler bl.a. om at myndigheder har bevæget sig, fra at have en forholdsvis simpel information på offentlige hjemmesider, på vej til et højere niveau, hvor forskellige typer af information og service er integreret (jf. Goldkuhl & Persson 2006; Layne & Lee 2001). Et eksempel på dette kan genfindes i f.eks. den tidligere svenske 24-timersmodel, hvilket var baseret på en australsk model (ANAO, 1999). Konsekvensen af denne tankemåde er, at det endelige mål, det vil sige en fuldt integreret digital forvaltning, er givet på forhånd, og at alternative udviklingsspor (f.eks. et fokus på udelukkende interne processer) bliver afskrevet.

#### 4. Politisk rammestyring

Metastyring kan også bedrives gennem strategisk design af de institutionelle forudsætninger, hvorigennem netværkene styrer sig selv. Det kan ske ved at den aktør, der prøver at metastyre udviklingen, strategisk udformer rammerne for netværkenes arbejde, og derved bliver det interne arbejde drevet i en særlig retning. Rammerne kan tage forskellige former. En væsentlig styring ligger igennem de forudgivne faktorer, der på forhånd er med til at sætte rammerne. Det kan f.eks. komme til udtryk ved at angive betingelserne for deltagelse for de involverede aktører, hvilken beslutningskompetence netværket skal have, og øvrige interne regler. En helt anden måde er skabelsen af særlige incitamentsstrukturer, for henholdsvis individuelle deltagere og netværkene kollektivt, gennem særlige tildelingssystemer. Endelig kan man forestille sig styring gennem skabelsen af mere uformelle rammer, hvor netværkene bliver styret gennem konstruktionen og institutionaliseringen af særlige diskursive narrativer, der påvirker den fælles forståelse af problemstillinger, ligesom de fremmer en fælles intern identitet. De tre underformer for metastyring skal ikke forstås som gensidigt ekskluderende, men som tre kompletterende former. Denne type af institutionel design minder om det tidligere nævnte konstitutionelle design, men fraviger alligevel da metaguvernøren nu er direkte involveret. Målsætningen er ikke kun at bevidst-

gøre en gruppe aktører i et netværk, men at påvirke hele selvorganiseringen og sammensætningen af aktører.

Hvis vi retter vores opmærksomhed mod e-government, så er der fire forskellige aspekter af denne form for metastyring, der er relevante: a) produktionen af diskurser og "fortællinger", b) skabelse af finansielle incitamenter, c) resultatmåling og kontrol, og d) udvikling af tekniske standarder.

Hvis vi begynder med produktionen af diskurser og narrativer, så hviler de fleste af de udmeldinger og rapporter om e-government, der er blevet præsenteret siden 1990'erne i OECD-landene, på en forestilling om, at vi enten lever i, eller på vej ind i, et nyt samfund, hvor "information" eller "viden" har erstattet "industri" som omdrejningspunkt for samfundsudviklingen (Webster 1994; Hall 2004; Hall & Löfgren 2006). Ved at forsyne en gruppe, ellers autonome, aktører med "kognitive billeder" (Foucault 1991), hvor klassiske velfærdsproblemer som adgang for borgere til offentlig service, kundeorientering, omkostningseffektivitet og forandret demografi alle kan løses ved hjælp af moderne IT, producerer man en fælles historie, som aktørerne kan forholde sig til. Ydermere skabes en fælles identitet. At generere en ny sprogbrug om en ny tidsalder er ikke umiddelbart intervenserende, selvom den type af diskurser arrangerer repræsentationer af virkeligheden med det underliggende formål at "skabe virkeligheden" (Ibid.). En høj produktion af fremtidsvisioner tilvejebringer til sidst en fælles forestilling blandt aktører i et netværk om, hvor vi er på vej hen og hvorfor. Det er også et forsøg på at skabe en fælles identitet omkring en "objektiv definition" af fremtiden blandt dem, der skal implementere den digitale forvaltning. For at være konkret, så kræver det ikke omfattende empiriske analyser af offentlige dokumenter at genfinde særlige begreber som f.eks. modernisering, forandring, brugerorientering, og netværkssamfund. Ligeledes spiller en række arrangementer, som f.eks. digitaliseringskonferencer rettede primært til ansatte i offentlige organisationer, en betydende rolle for udviklingen af et fælles sprog. Meget tyder også på, at aktører indenfor netværk, der arbejder med e-government, meget hurtigt opfanger og internaliserer det nye sprog. Et eksempel på det findes i Jensen og Kählers studie af den digitale taskforce i finansministeriet, hvor en af deltagerne tager sproget alvorligt:

"What we do here", says a Local Government Executive" is a product of thinking in terms of the information society. And it seems to work even if I cannot prove it scientifically. I am convinced that there is something fundamentally right in here ... that it works" (citeret fra Jensen och Kähler 2007:185).

Den anden type af institutionel metastyring er skabelsen af finansielle incitamenter for at styre netværkene i en særlig retning. Det kan f.eks. dreje sig om finansiell støtte til teknologisk udviklingsarbejde og systemudvikling. Den form for støtte fordeles dog forskelligt mellem de nordiske lande. I Danmark er det sket indenfor rammerne af forskningsrådssystemet, mens det i Sverige og Finland foregår igennem strategiske støtteformer udenom forskningsrådssystemet (f.eks. svenske VINNOVA) med et betydelig mere instrumentelt formål, og med en større deltagelse af private industrielle aktører.

Den tredje form, som er meget udbredt, er alle de forskellige typer af kontrol, der eksisterer i e-government feltet. Gennem hyppigt at afkræve offentlige myndigheder statistisk information og andre typer af data i forbindelse med deres arbejde med e-government, så bevidstgør man implicit deltagerne om målsætningerne for den overordnede strategi. Især performance management har vist sig være et effektivt værktøj til på afstand at styre ellers selvstyrende netværk. Selvom man kan kritisere mange af disse studier for at være inkonsistente og somme tider også irrelevante (Janssen et al. 2004), er der meget der peger på, at de har en stærk styringskapacitet. Nogle gang kan man også få et indtryk af, at hele formålet med e-government strategien er, at ens land skal ligge i top i disse målinger (se Hall & Löfgren 2006). Man bruger også denne type af logik i de mange konkurrencer, f.eks. den årlige danske "Bedst på Nettet" der bliver afviklet med det formål at kåre den offentlige institution, der har gjort en særlig indsats på e-government området.

Den sidste type af institutionel metastyring er, når den politiske ledelse angiver særlige tekniske og organisatoriske standarder som netværk og lavere niveauer generelt direkte, eller indirekte er nødt til at følge. Det handler typisk om fælles IT-arkitektur, software og formater til f.eks. hjemmesider. Selvom udvikling af fælles standarder typisk er noget som netværket selv finder frem til, så er det typisk en overordnet aktør (fra regeringen) der lægger generelle rammer for hvordan standarder skal formuleres. I en dansk kontekst kan nævnes Digitaliseringsstyrelsens (tidligere IT- og telestyrelsens) anvisninger til offentlige standarder:

"Standardiseringsarbejdet i den offentlige sektor lægger vægt på, at:

- Standarderne skal være åbne.
- Standarderne skal understøtte myndighedernes forretningsmæssige og forvaltningsmæssige behov og støtte op omkring centrale forvaltningsprocesser.
- Standarderne skal være understøttet på markedet." (Digitaliseringsstyrelsen 2012)

## 5. Processtyring

Netværksstyring er ikke kun et spørgsmål om styring på afstand. Som en del governance-forskere har påpeget (f.eks. Kickert et al. 1997; Rhodes 1997) kan metaguvernøren spille en aktiv positiv rolle. Eftersom netværksstyring bygger på forhandlinger mellem forholdsvis autonome aktører, er mange netværk ustabile, og der foreligger konstant en risiko for, at de mislykkes. Hvis netværkene skal fungere effektivt og kunne koordinere deres indsatser, er det væsentligt, at de kan håndtere konflikter og modarbejde destruktiv mistillid. Aktiv støtte fra en politisk ledelse, der understøtter arbejdet, kan modvirke onde cirkler på forskellig vis. Det kan f.eks. handle om at initiere kontakter mellem potentielle netværksdeltagere, tilbyde administrativ støtte til eksisterende netværk (og således reducere transaktionsomkostninger), mægle i konflikter, og agere som "ambassadør" for netværk med få ressourcer. Selvom denne type af netværksstyring kræver en aktiv deltagelse, så kan man stadig karakterisere den som en lav grad af intervention, da metaguvernøren ikke har en konkret og detaljeret dagsorden (selvom en regering altid har en overordnet målsætning). I stedet er formålet at understøtte netværkets arbejde med selv at definere målsætninger og koordinere deres indsatser på bedste vis. Når vi taler om e-government skal især en række forskellige typer af støtte nævnes: initiering, sammensætning og understøttelse af netværksopbygning, støtte til videns- og kompetenceudvikling, og opbygning af en tillidskultur.

Hvad angår initiering er dette nok den mest almindelige blandt industrialiserede lande. Et europæisk studium af arbejdet med nationale IT-strategier, herunder e-government, viser, hvordan de fleste strategier er blevet ledsaget af forskellige typer af partsammensatte arbejdsgrupper, koordinationskomitéer, råd, rådgivende kommissioner og offentlig-private arbejdsgrupper (Chatrie og Wright 2000; se også Accenture 2006). Fælles for dem er, at de er opstået på initiativ oppefra fra en politisk ledelse. I den europæiske kontekst er denne type af organisering delvis blevet promoveret af den EU-støttede Bangemann kommission, der siden midten af 1990'erne har anbefalet, at det offentlige ikke skulle være den centrale drivkraft. Delvis er det en naturlig konsekvens af problemerne med at koordinere selvstyrende aktører. Nogle, og i dette tilfælde en politisk ledelse, bliver nødt til at tage første skridt til at få netværket til at fungere, hvorefter det trækker sig tilbage og overlader arbejdet til aktørerne selv.

Den danske digitale task-force (Jensen og Kähler 2007), og det svenske E-forum (Hall og Löfgren 2006) var begge skabt oppefra. Med det følger også privilegiet med at udpege, hvem der skal være med i netværket, hvor det er væsentligt at den politiske ledelse er i stand til at



finde den rigtige sammensætning af aktører. Selvom man i princippet kan være åben for nye medlemmer senere hen i forløbet, er der en vis stiafhængighed i det oprindelige valg af medlemmer. Det har i praksis vist sig at være en udfordring at få integreret nye medlemmer på et senere stadie i processen.

Udover at bidrage til netværkenes udvikling i opstart-perioden, så kan den politiske ledelse medvirke til at forsyne netværkene med viden og information. Gennem at fremskaffe viden, i form af indikatorer, statistik og andre typer af information, kan den politiske ledelse selektivt distribuere information, og på den måde angive hvilke problemer og løsninger, der er relevante. Det har f.eks. været tilfældet i Sverige, hvor deres "stabsmyndigheder" har fungeret som hovedproducent af forskellige typer af statistik, brugerundersøgelser m.v. som så er blevet kanaliseret ud til netværkene (Hall og Löfgren 2006). Endelig, og måske en selvfølge, så giver den politiske ledelse en vis autoritet til netværkene gennem deres deltagelse, og får dem til at virke mere seriøse, hvilket bidrager til en bedre forståelse og mere tillid mellem aktørerne.

## 6. Direkte deltagelse

Til sidst kan metastyring udfoldes gennem den aktive deltagelse af den politiske ledelse i netværkets arbejde (Dunsire 1993:34; Mayntz 1991:18). Netværksdeltagelse repræsenterer en stærk og aktiv form for metastyring, i hvilken den politiske ledelse får en direkte platform for at interagere med andre aktører, og for at deltage i direkte forhandlinger med netværket. Herved opnås også en dybere forståelse for netværkets arbejde, og muligheder for bedre at fremlægge de overordnede målsætninger med politikken. Den politiske ledelse konfronteres dog med særlige dilemmaer, når de vælger at indgå aktivt i et styringsnetværk. For det første har offentlige aktører (sammen med andre stærke aktører) sædvanligvis flere ressourcer til rådighed, og kan med deres formelle autoritet på en helt anden måde komme til dominere forhandlingsprocesser. Hvis de vælger at udnytte deres fulde styrke, kommer de uvilkårligt til at underminere den horisontelle interaktion, det forhandlingsklima og den samarbejdskultur, der kendetegner et styringsnetværk. Således indebærer direkte deltagelse i et styringsnetværk en balancegang mellem på den ene side overregulering, som udfordrer selvorganisering, og på den anden side en underregulering, som kan resultere i, at den politiske ledelse mister muligheden for at styre og påvirke. Hvis vi diskuterer e-government i disse termer, er det måske sværere at anskue denne problemstilling i en skandinavisk kontekst. Den teoretiske, og hovedsaglig internationale litteratur om netværksstyring forudsætter implicit at en stor andel af medlemmerne af netværkene kommer fra

civilsamfundet i form af fagforeninger, erhvervsorganisationer og andre typer af interesseorganisationer. Selvom man i den tidlige brede danske IT-politik havde et vist islæt af repræsentanter fra interesseorganisationer, så har disse ikke været tilstedet i dansk e-government politik på samme policy-formulerende måde. Når folk udenfor det offentlige deltager i netværk om e-government, så er det i rollen som konsulent eller leverandør af IT-baseret materiale, og forholdet er kontraktmæssig reguleret, og er dermed ikke kun opstået som en konsekvens af gensidig afhængighed.

Omvendt så er aktiv netværksdeltagelse mere udbredt internt indenfor den offentlige sektor, og især i forholdet mellem forskellige niveauer i samfundet. I Danmark kan det ses ved at netværket har repræsentanter med fra Finansministeriet. I f.eks. "Projekt e-Government" var Finansministeriet en central aktør i et netværk på linje med Kommunernes Landsforening, og prøvede aktivt at påvirke arbejdsprocesserne indenfor netværket. Dette eksempel er dog også et godt eksempel på det dilemma om overregulering, der er nævnt overfor. Den kultur af fælles forståelse, der havde præget netværkets indledningsvise arbejde døde hen, da det blev tydeligt, at Finansministeriet prøvede at tage resten af netværket som en slags "gidsel" i forhold til en skjult dagorden om at sikre strammere kommunale finanser. Konsekvensen var, at en række af de betydende aktører valgte at forlade netværket (Jensen og Kähler 2007).

## 7. Netværksstyring som en normativ og præskriptiv ansats indenfor e-government

Helt naturligt kan man spørge sig selv, hvad vi skal bruge denne deskriptive optik til, når vi diskuterer e-government. Rent normativt kan man med metastyringsperspektivet angive dels, hvordan man kan styre mere effektivt med hensyn til transaktionsomkostninger m.v., dels, hvordan man kan sikre en bedre demokratisk kontrol over et område, som hidtil ikke har været under politikeres direkte indflydelse. Der ligger en række effektivitetsfremmende potentialer i netværksstyring (Sørensen og Torfing 2005:198f.). Blandt dem kan nævnes at styreformen lægger op til mere proaktiv styring, da mangfoldigheden af aktører tidligt i processen kan identificere, hvorvidt nye problemer er under opsejling, og således tidlige kan reagere og vedtage de fornødne foranstaltninger. Ligeledes er styringsnetværk nødvendige for indsamling af information og viden, der kan kvalificere politiske beslutningsprocesser. Aktørerne i netværkene besidder tit detaljeret og lokal viden om særlige emner og fænomener. Endelig har styringsnetværkene en positiv effekt på fremstillingen af konsensus, for konflikthåndtering, og for at reducere modstand i forbindelse med implementering af politik-

ken. Udfordringen ligger som tidligere nævnt i at sikre, at de potentielle fordele bliver udnyttet, uden at man giver slip på autonomien alternativt lader netværkene fare vild uden styring. Hvis det sker, er netværket uden funktion, enten fordi deltagerne føler sig kørt over af en stærk politisk ledelse, eller på grund af at netværket mister koblingen til den politiske beslutningsproces, og at netværkets arbejde derfor opfattes som mindre legitimt. At skabe en effektiv netværksstyring er en kompleks proces, og det er urealistisk at opnå alle potentielle effekter samtidig (Koppenjan og Klijn 2004:114).

Spørgsmålet om effektivitet er dog mindre kompliceret end spørgsmålet om, hvordan man sikrer en demokratisk styring af netværk. Hvis man benytter et traditionelt liberalt perspektiv på demokrati, så er spørgsmålet om netværksstyringens demokratiske effekter givet på forhånd – netværksstyring undergraver repræsentative institutioner. Netværksteoretikerne er selv tilbøjelige til at være enige i det, men mener ikke at netværksstyring er en trussel mod demokratiet i dets helhed. Netværkenes styrke ligger i evnen til at koble dele af samfundet sammen, der ellers er frakoblede hinanden, og kan fungere som et funktionelt supplement for borgere til at påvirke politiske beslutningsprocesser (se f.eks. Esmark 2003:20; Rhodes 1997:9). Især kan de understøtte brobyggeri mellem civilorganiseringer og repræsentative politiske beslutningsprocesser. Dette kræver dog, at man redefinerer synet på det repræsentative demokrati, og på hvad man mener, er demokratisk. I en artikel af Sørensen og Torfing præsenteres et forslag på, hvordan en demokratisk forankring af netværksstyring kan opnås gennem fire punkter (Sørensen og Torfing 2005:201 ff). For det første skal netværksstyring været kontrolleret af demokratisk valgte politikere. Dette skal ikke forstås som at politikerne aktivt skal deltage i styringsnetværkets arbejde eller blande sig i forskellige detaljer, i stedet handler det om nogle af de indirekte former af netværksstyring vi har nævnt foroven.

For det andet skal netværksstyringen være forankret i den brede gruppe af medlemmer, der har repræsentanter i netværket. Sædvanligvis bygger netværksstyring på at forskellige organisationer, aktører og organisationer vælger og udpeger repræsentanter til at varetage hele organisationens interesser. Således kræves at medlemmerne i en organisation gives mulighed for at påvirke valget af repræsentanter, at der foregår en bestandig dialog om repræsentantens hverv, og at det gives mulighed for kritik. Det handler ikke om at "bagbinde" repræsentanten, men at undgå at repræsentanten begynder at drive sin egen politik, uden noget som helst mandat fra organisationens bagland.

For det tredje indebærer demokratisk netværksstyring, at der findes en forankring i et territorielt forankret medborgerskab. Der skal eksistere en mulighed for de borgere, (der enten bor eller opholder sig i det område der omfattes af netværkets virke), at stille netværket til ansvar for dets handlinger. Selvom folkevalgte politikere har mulighed for at kontrollere og påvirke styringsnetværk er dette ikke tilstrækkeligt. Netværkene skal være transparente der skal være mulighed for dialog mellem netværk og borgere, og netværkene skal være åbne for at opfange borgernes holdninger.

Endelig skal netværkene sikres demokratisk legitimitet ved, at de interne processer underkastes særlige demokratiske krav. Dette inkluderer blandt andet krav til at inkludere relevante og påvirkede aktører, på en åben og gensidig dialog, og til at arbejdet indenfor et netværk sker til fordel for samfundet og ikke modarbejder øvrige demokratiske normer i samfundet.

Denne liste over krav til demokratisk styring af netværk er naturligvis en idealiseret ønskeliste til demokratisk forankring. Det er næppe muligt, og formentlig ikke tilstræbelsesværdig, alle disse krav bliver opfyldt samtidig. Omvendt er der god grund til at diskutere dem i lyset af de styringsnetværk der arbejder med e-government. Man behøver ikke grave dybt i dette politikområde for at opdage, at de netværk der arbejder med e-government i Danmark (og udland) ikke på nogen som helst måde tilnærmer sig kravene nævnt her. Politikere har ikke sagt meget i diskussionerne om udviklingen af e-government strategier (Jæger & Löfgren 2010), og i forhold til at afkræve ansvar, er dette et spørgsmål for teknikere og embedsmænd, hvorfor det er næsten umuligt at stille nogen til ansvar for beslutninger. Endelig er borgernes mulighed for at påvirke udviklingen i den offentlige forvaltning begrænset til brugerundersøgelser, hvilket ikke direkte fremmer en dialog. Når det drejer sig om borgernes muligheder for at påvirke, er dette en smule gådefuldt da IT-verden ellers priser brugerinvolvering i forbindelse med udvikling af nye IT-systemer. Der findes et svenskt studie (Andersson 2005) der viser, hvordan et netværk (af teknikere) der arbejdede med udvikling af systemer i den kommunale verden ("Sambruk"), opfattede det som selve at kunne påtage sig rollen som "borgere" (f.eks. "vi er jo selve alle sammen forældre") og dermed springe dialogen med borgerne over. Rent normativt bør vi derfor stille os spørgsmålet, om e-government fortsat skal være et afpolitiseret og teknisk spørgsmål i hvilken ikke-valgte aktører agerer uden nogen som helst demokratisk forankring? Selvom det jeg her nævner om demokratisk netværksstyring ikke er noget universalmiddel, er det et godt udgangspunkt for en diskussion.

## 8. Afsluttende kommentarer

Formålet med denne artikel har været at demonstrere, hvordan teorier om netværksstyring giver os både en bedre analytisk forståelse af, hvad der i øjeblikket foregår i arbejdet med en mere integreret digital forvaltning, og et normativ/præskriptiv udgangspunkt for at diskutere, hvor demokratisk denne er. Der er dog endelig et par dilemmaer omkring netværksstyring, der skal nævnes til sidst. For det første kræver en effektiv og positiv styring af netværk, at man identificerer en god balance mellem forskellige typer af netværk. Netværkene der arbejder med e-government ser ikke ens ud, og man kan derfor ikke angive en generel model for metastyring i dette felt. March & Rhodes (1992) placerer styringsnetværk på et kontinuum mellem "policy communities" (stærk sammenhold og tætte interaktioner) og "issue networks" ("løse netværk"). Mange af de netværk der arbejder med digital forvaltning, kan bedst beskrives som hyppige interaktioner mellem aktører, der kender hinanden godt og således kan placeres i kategorien "policy communities". Andre netværk er dog resultatet af top-styrede processer, hvor aktørerne er blevet "tvunget" sammen mod deres vilje. Hvor den første gruppe af netværk bedst kan styres gennem indirekte og passiv styring, kræver den anden gruppe en mere direkte og aktiv styring.

En anden væsentlig ting er også hvorvidt netværksstyring er noget som skal ses i lyset af de mere markedsorienterede reformer af offentlig forvaltning, og som vi en smule "sjusket" kalder for New Public Management, eller om det i virkeligheden er en afløser for disse reformer. Selvom mange, f.eks. Osborne (2006), betragter netværksstyring som et nyt "styringsparadigme" i forhold til NPM så peger meget af det ovenstående på, at netværksstyring harmonerer godt med markedsreformer. Styring af e-government er således ikke direkte koblet til diskussionen om forskellige styringsdoktriner.

## Referencer

Accenture 2006, *Leadership in Customer Service: Building the Trust*, [on-line version: [http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/acn\\_2006\\_govt\\_report\\_FINAL2.pdf](http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/acn_2006_govt_report_FINAL2.pdf)]

Andersson, M 2005, *E-tjänsters sociala vägval. En kvalitativ fallstudie av samverkande kommuner*. Opublicerad kandidatuppsats i statsvetenskap, Malmö högskola.

Bogason, P and M Zølner 2007, Methods for Network Governance Research: An Introduction. In *Methods in Democratic Network Governance*, edited by Peter Bogason and Mette Zølner. 1–20. Basingstoke: Macmillan

Charrie, I and P Wright 2000, *Public Strategies for the Information Society in the Member States of the European Union*. Brussels: Information Society Activity Centre, DG Information Society.

The Digital Taskforce 2004, The Danish e-Government Strategy 2004–06 – Realising the Potential, *Project E-government* [Tillgængelig fra: <http://www.epractice.eu/resource/275>]

Dunleavy, P, H Margetts, S Bastow and J Tinkler 2006, New Public Management is Dead – Long Live Digital Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16(3):467–494.

Dunsire, A 1993, Modes of Governance. In *Modern governance: New Government-Society Interactions*, edited by Jan Kooiman, 21–34. London: Sage.

Eifert, M and JO Püschel (eds.) 2004, *National Electronic Government: Comparing Governance Structures in Multi-layer Administrations*. London: Routledge.

Esmark, A 2003, *Network Governance Between Publics and Elites*, Working Paper Series; 2. Center for Democratic Network Governance, Roskilde University: Roskilde.

Europakommissionen 1994, *Europa och det globala informationssambället, Rapport från högnivågruppen om informationssambället*, Korfu, Juni 1994.

Foucault, M 1991, Politics and the Study of Discourse. In *The Foucault Effect*, edited by Burchell, Graham, Michel Foucault and Colin Gordon. 53–72. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Goldkuhl, Göran and Anders Persson 2006, From E-ladder to E-diamond – Reconceptualising Models for Public E-services. Paper for the 14th European Conference on Information Systems (ECIS2006), June 12–14, Gothenburg, Sweden.

Guijarro, L 2007, Interoperability Frameworks and Enterprise Architectures in E-government Initiatives in Europe and the United States, *Government Information Quarterly* 24(1): 89–101.

Hall, P. 2004, Autonoma krafter och anpassade människor: diskursiv makt inom svensk IT-politik, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 106:97–124.

Hall, P and K Löfgren 2004, The Rise and Decline of a Visionary Policy: Swedish ICT-Policy in Retrospect, *Information Policy*, 9(3–4): 149–165.

Hall, P and K Löfgren 2006, *Politisk styrning i praktiken*. Liber: Malmö.

Heeks, R 2006, *Implementing and Managing e-Government. An International Text*. London: Sage.

Heffen v., O, WJM Kickert, and JA Thomassen 2000, *Governance in Modern Society. Effects, Change and Formation of Government Institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Hood, C & BG Peters 2004, The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?, *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 267–282.

Hyryläinen, E 2004, Electronic government in Finland, in Eifert, Martin and Jan Ole Püschel (eds.) *National Electronic Government: Comparing Governance Structures in Multi-layer Administrations*. London: Routledge.

IT-kommissionen 1996, *IT-mått – Hur kan IT-mått beskrivas?* Utdrag ur en rapport skriven av Nils-Göran Olve och Carl-Johan Westin, CEPRO, IT-kommissionens rapport 2/96.

Janssen, D, S Rothier and K Snijders 2004, If You Measure It, They Will Score: An Assessment of International e-Government Benchmarking, *Information Policy* 9(3–4):121–130.

Jensen, L and H Kähler 2007, The Danish Ministry of Finance as Metagovernor – the Case of Public Sector Digitalisation. In *Democratic Network Governance in Europe*, edited by Martin Marcussen and Jacob Torfing, s. 174–194. Basingstoke: Macmillan.

Kickert, WJM, E-H Klijn and J Koppenjan 1997, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage.

Klichewski, R 2004, Information Integration or Process Integration? How to Achieve interoperability in Administration. In *EGOV2004*, edited by Traumüller, Roland. Berlin: Heidelberg: Springer Verlag.



- Kooiman, J (ed.) 1993, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London: Sage.
- Kooiman, J 2003, *Governing as Governance*, London: Sage.
- Koppenjan, JFM and E-H Klijn 2004, *Managing Uncertainties in Networks – a Network Approach to Problem solving and decision-making*, London: Routledge.
- Layne, K and J Lee, 2001, Developing Fully Function E-government: A Four Stage Model. *Government Information Quarterly* 18(2):122–136.
- Lundquist, L 1993, *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Löfgren, K 2007, The Governance of E-government. A Governance Perspective on the Swedish E-government Strategy. *Public Policy and Administration* (22)3: 335–352.
- Löfgren, K & Sørensen, E 2009a, 'How do we metagovern policy networks in e-government?' *International Journal of Electronic Government Research* (5)4: 43–56.
- Löfgren, K & Sørensen, E 2009b, Metastyrningsprocesser inom elektronisk förvaltning, I: Lindblad-Gidlund, K et al. (red.) *Förvaltning och medborgarskap i förändring: Etablerad praxis och kritiska perspektiv*, Lund: Studentlitteratur.
- Löfgren, K & Jæger, B 2010, 'The history of the future: Changes in Danish e-government Strategies 1994–2010', *Information Polity*, (15)4, IOS Press, pp.253–269.
- Marcussen, M and J Torfing (eds.) 2007, *Democratic Network Governance in Europe*, Basingstoke: Palgrave.
- Marsh, D and RR Rhodes, (eds.) 1992, *Policy Networks in British Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, R 1991, *Modernization and the Logic of Interorganizational Networks*. MPFIG Discussion Paper 8. Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- Muir, A and C Oppenheim 2002, National Information Policy Developments Worldwide I: Electronic Government. *Journal of Information Science* (28)3: 173–186.
- Osborne, S 2006, The New Public Governance? *Public Management Review*. (8)3: 77–88
- Pierre, J and BG Peters 2000, *Governance, Politics and the State*. London: St. Martin's Press.
- Pratchett, L 2004, Electronic Government in Britain. In *National Electronic Government: Comparing Governance Structures in Multi-layer Administrations*, Eifert, Martin and Jan Ole Püschel. London: Routledge.
- Regeringskansliet 2008, *Handlingsplan för eFörvaltning. Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*. Stockholm.
- Riksrevisionen 2003, Vem styr den elektroniska förvaltningen?, 2003:19. Stockholm.
- Rhodes, RAW 1997, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Scharpf, FW 1994, Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations, *Journal of Theoretical Politics* 6(1): 27–53.
- Statskontoret 2000, The 24/7 Agency. Criteria for 24/7 Agencies in the Networked Public Administration, Rapport 2000: 41 [Tilgængelig fra: <http://www.statskontoret.se/upload/publikationer/2000/200041.pdf>]
- Sørensen, E and J Torfing 2005, The democratic anchorage of governance networks, *Scandinavian Political Studies* 28:195–218.
- Sørensen, E and J Torfing 2007, Theoretical Approaches to Meta-governance. In Sørensen, E and J Torfing (eds) *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Macmillan. 163–182.
- Sørensen, E & J Torfing 2011, Offentlig styring som metastyring, i Damgaard, B. & Sørensen, E. (red.) *Styr på beskæftigelsespolitikken, metastyring af netværk, aktører og processer*, København: DJØF Forlag.
- Torfing, J 2005, Governance Network Theory: Towards a Second Generation. *European Political Science* 24(4): 305–15.
- Traumüller, R and M Wimmer 2004, e-Government: the Challenges Ahead. In *EGOV2004*, edited by Roland Traumüller Berlin: Heidelberg: Springer Verlag.
- Webster, W 1994, What Information Society?, *Information Society* 1(1): 1–25.

## Note

1. Tidligere versioner af denne artikel er publiceret på hhv. engelsk og svensk i Löfgren & Sørensen (2009a, 2009b)